

## FRANCUSKI DRŽAVNI SAVJET I PRAVNI POREDAK EUROPSKE UNIJE

Dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma, docentica  
Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu

UDK 342.53(44)  
34::061.1EU  
Ur.: 3. svibnja 2016.  
Pr: 24. lipnja 2016.  
Pregledni znanstveni rad

### **Sažetak**

*U radu se istražuje približavanje između Francuskog pravnog poretka i pravnog poretka Europske unije. Ukazuje se na najznačajnije elemente približavanja sudskih praksi: prvenstvo i specifičnost europskog prava; izravni učinak europskih direktiva; tumačenje europskog prava; recepcija načela pravne sigurnosti u nacionalnom pravu. Nadalje, se ukazuje na različitosti koje opstaju između europskog pravnog poretka i nacionalnog pravnog poretka, te odgovornosti države članice (Francuske) za kršenje europskog prava. Pritom se skreće pozornost na odluke Državnog savjeta u savjetodavnom smislu.*

**Ključne riječi:** *Državni savjet, europski pravni poredak.*

### **1. UVOD**

Francuski sustav karakterizira koegzistencija dva, tzv. sudska poretka. Jedan poredak čine redovni sudovi, a drugi upravni sudovi. Struktura upravnog sudstva pretpostavlja: *Državni savjet, upravne sudove, prizivne upravne sudove te specijalizirane upravne sudove*. Kao vrhovni upravni sud, Državni je savjet prema tome „posljednji sudac“ u francuskom upravnom sudovanju. On, isto tako, skrbi nad jedinstvenom pravnom praksom i osigurava normalno upravljanje upravnim sudovima i prizivnim upravnim sudovima.<sup>1</sup>

U posljednjih nekoliko desetljeća primjećujemo sve veće približavanje između francuskog pravnog poretka i pravnog poretka Europske unije što ukazuje na kvalitativni i konstantni napredak suradnje sudaca. Ipak, iako francuski suci nastoje pomiriti najbolje što mogu u dva pravna poretka, razilaženja postoje. Ona su, ponajprije, povezana s hijerarhijom koja postoji, u sudskoj praksi, između

1 Više o Državnom savjetu vidi: Sauv , Jean-Marc, *Rad i utjecaj francuskog Državnog savjeta*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, broj. 1/08, Split, 2008., str. 1-9.

francuskoga upravnog prava i europskog prava te s rizikom hijerarhizacije između sudskih tijela (nacionalnih i europskih).<sup>2</sup>

## 2. RASTUĆA PRIBLIŽAVANJA IZMEĐU FRANCUSKOG I EUROPSKOG PRAVNOG PORETKA

Četiri su najznačajnija elementa približavanja sudskih praksi francuskog i europskog pravnog poretka. To je: prvenstvo i specifičnost europskog prava; izravni učinak europskih direktiva; tumačenje europskog prava i recepcija načela pravne sigurnosti u nacionalnom pravu. Oni su povezani s recipročnim uklapanjem nacionalnog i europskoga pravnog poretka, te s ovlastima nacionalnih sudaca u njihovoj zadaći tumačenja i primjene prava.

### 2.1. Priznanje prvenstva europskog prava

Sud Europske unije temelji prvenstvo europskog prava temelji na ideji autonomije europskog pravnog poretka onako kako je ona potvrđena u presudi *Van gend en Loos*. U ključnoj presudi *Costa protiv E.N.E.L.*, Sud je svečano potvrdio prvenstvo europskog prava nad nacionalnim pravom država članica nakon promišljanja kojim je istaknuo specifičnu prirodu Europske unije i oslanjajući se na tri komplementarna argumenta: 1. učinkovitost trenutne i izravne primjenjivosti europskog prava, 2. dodjela nadležnosti Europskoj uniji<sup>3</sup> i 3. nužno jedinstvo primjene europskog prava. Štoviše, europska konstrukcija zahtijeva jedinstvo primjene europskih pravila te njezino prvenstvo nad svim normama nacionalnog prava bez koje bi samo njezino postojanje bilo ugroženo.

Sud Europske unije dao je tako opći, apsolutni i bezuvjetni doseg sveukupnom europskom pravu nad sveukupnim nacionalnim pravom.<sup>4</sup> Prvenstvo vrijedi nad svim granama nacionalnog prava. Ono je ravnodušno prema kronologiji normi koje se sudaraju, ne zanima ga jesu li nastale prije ili poslije.<sup>5</sup> „Izvršna snaga europskog prava ne može varirati od jedne do druge države po volji nacionalnog

2 Više o tome Biancarelli, Jacques, *Juges nationaux et juges européens*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 2/14, 2014., str. 257-274.

3 Čime se ograničavaju suverena prava država i jedinstvo europskog pravnoga poretka.

4 Vidi Sud Europske unije, 14. prosinca 1971., *Politi*, Aff. 43/71, 8. ožujka 1979, *Salumificio di Cormuda*, 7. srpnja 1981., *Rewe-Handelsgesellschaft Nord*.

Međunarodne obveze Unije: Sud Europske unije, 19. studenog 1975., *Nederlandse Spoorwegen*.

Opća načela europskog prava uživaju prvenstvo u odnosu na cjelokupno nacionalno pravo bez obzira na izvor nacionalnih normi, to jest bez obzira na to je li im izvor ustav, parlament, vlada, uprava ili pak nacionalni sudac, pa čak i odredbe privatnoga karaktera kao što su ugovori.

Vidi Sud Europske unije, 13. srpnja 1989., *Wachauf*. Sud Europske unije, 8. travnja 1976., *Defrenne*.

5 Sud Europske unije, 21. travnja 1978., *Pigs Marketing Board c/ Redmond*.

zakonodavstva nastalog naknadno a da ne dovede u opasnost ostvarivanje ciljeva ugovora“.<sup>6</sup> Bezuvjetni karakter prvenstva u pogledu sudske prakse ima dvije značajke. Prvo; da u okviru prethodnog pitanja Sud Europske unije nije obavezan odgoditi donošenje presude u očekivanju da nacionalni ustavni sud presudi o, navodnoj, neustavnosti nekih odredbi ugovora.<sup>7</sup> Drugo; da se u okviru tužbe zbog povrede, države članice ne mogu izuzeti od svojih institucionalnih struktura. Spomenuto vrijedi i ako je riječ o institucijama koje su ustavno neovisne, kao što su primjerice u Francuskoj, Parlament ili Kasacijski sud.<sup>8</sup>

Prvenstvo europskog prava čini svaku nespojivu nacionalnu normu neprijemljivom. Ono „znači da je nadležnim nacionalnim vlastima u potpunosti zabranjeno primijeniti nacionalnu odredbu koja je nespojiva s ugovorom te, ako je potrebno, da imaju obvezu poduzeti sve mjere kako bi olakšale potpuno ostvarivanje europskog prava“.<sup>9</sup> Obraćajući se nacionalnim sudovima, Sud Europske unije sâm definira, kada je to potrebno, minimalne ovlasti koje oni moraju obnašati čak i ako sudbeno i ustavno nacionalno ustrojstvo to ne predviđa.<sup>10</sup>

Suočeni s ovom neuvijenom potvrdom prvenstva europskog prava nad svim normama nacionalnog prava, pa bile one i na ustavnoj razini, nacionalni su suci morali nanovo razmotriti rješenja iz vlastite sudske prakse. Iako su francuski suci u početku nerado prihvaćali prvenstvo europskog prava, pokazalo se da je to prihvaćanje bilo predmetom prave suradnje sudaca. U Francuskoj je taj pokret pokrenulo Ustavno vijeće koje je u svojoj sudskoj praksi *IVG*<sup>11</sup> odbilo kontrolirati konvencionalnost zakona, na temelju članka 55. Ustava,<sup>12</sup> a potom i sukladnost zakona s ugovorima Unije. Tako je Ustavno vijeće implicitno dodijelilo tu zadaću običnim sudovima. Konflikti između ugovora i prethodno donesenog zakona nikad nisu predstavljali problem jer je sudac pribjegavao klasičnoj primjeni pravila *lex posterior*, ali kad je riječ o zakonima koji su doneseni nakon nekog ugovora, on je najprije odbacio prvenstvo europskog prava nad njima primjenjujući doktrinu *Matter*. Ali kao odraz sudske prakse *IVG*, tu je doktrinu prvi odbacio sudac opće nadležnosti u presudi *Jacques Vabre* priznajući potpuno prvenstvo europskom pravu

6 Sud Europske unije, *Costa c/ ENEL*.

7 Sud Europske unije, 22. lipnja 1965., *San Michele*.

8 Sud Europske unije, 5. svibnja 1970., *Commission c/ Belgique*, 9. prosinca 2003., *Commission c/ Italie*.

9 Sud Europske unije, 13. srpnja 1972., *Commission c/ Italie*.

10 Sud Europske unije, 19. lipnja 1990., *Factortame*.

Tako u dobro poznatoj presudi *Simmenthal* stoji kako: „nacionalni sudac koji je u okviru svojih ovlasti zadužen za primjenu odredbi europskog prava ima obvezu osigurati potpuno učinkovitost tih normi i, ako je potrebno, oslanjajući se na vlastiti autoritet, odbaciti primjenu svih suprotnih odredbi nacionalnog zakonodavstva, čak i ako je ono nastalo naknadno, a da pritom ne mora zahtijevati ili čekati prethodno uklanjanje istih zakonodavnim putem ili putem bilo koje druge ustavne procedure.“

Sud Europske unije, 9. ožujka 1978., *Simmenthal*.

11 Ustavno vijeće, 15. siječnja 1975., *IVG*.

12 Ustav Republike Francuske, članak 55.

nad zakonima, čak i onima koji su nastali kasnije.<sup>13</sup> No upravni je sudac pokazao više otpora. Unatoč sudskoj praksi *IVG*, Državni je savjet dugo vremena priznavao prvenstvo međunarodnih ugovora, posebice ugovora Europske unije, samo nad zakonima koji su doneseni ranije.<sup>14</sup> Najzad, nakon odluke Ustavnog vijeća *Elections du Val d'Oise* i priklanjajući se zaključcima javnog izvjestitelja *Frydmana*, Državni je savjet napravio preokret u sudskoj praksi s presudom *Nicolo*<sup>15</sup> priznajući prvenstvo ugovorima Europske unije, kao i klasičnim međunarodnim ugovorima, čak i nad zakonima koji su doneseni poslije njih. Štoviše, za razliku od rješenja Kasacijskog suda, obrazloženje odluke Državnog savjeta zanemaruje argument o specifičnosti europskoga ustavnog poretka i poziva se samo na članak 55. Ustava ne izjašnjavajući se o klauzuli reciprocnosti. Potom je upravni sudac priznao prvenstvo europskih akata sekundarnog prava, tj: uredbi,<sup>16</sup> direktiva,<sup>17</sup> te općih načela europskog prava.<sup>18</sup> Državni je savjet zatim izvukao sve posljedice tog preokreta smatrajući kako uprava ne treba poduzimati mjere za primjenu zakona koji je nespojiv s ciljevima direktive.<sup>19</sup> Čak se i od predsjednika vlade može očekivati da pokrene postupak delegalizacije predmetnih zakonskih odredbi kako bi ih doveo u skladnost s europskim pravom.<sup>20</sup> Osim toga, uprava mora provesti ciljeve neke direktive u slučaju „šutnje zakona“<sup>21</sup> ili kada je zakon nespojiv s europskim pravom.<sup>22</sup>

### 2.1.1. Priznavanje specifičnosti europskoga pravnog poretka od Ustavnog vijeća

Članak 88. stavak 1. Ustava Republike Francuske koji je unesen pri donošenja Ugovora iz Maastrichta navodi kako je „Republika članica Europske unije sastavljena od država koje su svojom voljom odlučile, na temelju ugovora koji su ih osnovali, obnašati zajednički neke od svojih nadležnosti.“ Unatoč prividnom deklaratornom karakteru, Ustavno je vijeće dalo tom članku obvezujuću pravnu snagu. Iz njega proizlazi ustavna obveza primjene europskog prava u nacionalnom pravnom poretku uz poštovanje načela svojstvenih europskom pravnom poretku.

Članak 88. stavak 1. ima ulogu ustavnog odobrenja ili opće iznimke u odnosu na druge odredbe Ustava. Štoviše, zamjenjujući člankom 88. stavkom 1. članak 55. Ustava, Vijeće priznaje *in fine* originalnost europskoga pravnog poretka kojemu je

13 Kasacijski sud.

14 Državni savjet, 1. ožujka 1968., *Syndicat général des fabricants de semoules*.

15 Državni savjet, 20. listopada 1989., *Nicolo*.

16 Državni savjet, 4. rujna 1990., *Boisdet*.

17 Državni savjet, 28. veljače 1992., *Rothmans et Philip Morris*.

18 Državni savjet, 3. prosinca 2001., *SNIP*.

19 Državni savjet, 24. veljače 1999., *Association de patients de la médecine anthroposophique*.

20 Državni savjet, 3. prosinca 1999., *Association ornithologique et mammologique de Saône et Loire et Rassemblement des opposants à la chasse*.

21 Državni savjet, 6. veljače 1998., *Tête*.

22 Državni savjet, 3. prosinca 1999., *AOMSL et association France nature environnement*.

već priznalo jedinstveni karakter, ali iz toga nije izvuklo sve posljedice. Članak 88. stavak 1. je fleksibilniji i izravno priznaje prvenstvo sekundarnog europskoga prava koje je prije bilo tek neizravno priznato putem članka 55. koji je zahtijevao da se do toga dođe zaobilazno preko ugovora. Na tragu Ustavnog vijeća, i Državni se savjet otad oslanja na isti članak u ocjeni sukladnosti neke nacionalne odredbe europskim pravom.<sup>23</sup>

Odlukom od 10. lipnja 2004.,<sup>24</sup> Ustavno je vijeće odbilo kontrolirati sukladnost direktiva s primarnim europskim pravom. Tako Ustavno vijeće Sudu Europske unije priznaje isključivu nadležnost kontrole sekundarnoga europskog prava u odnosu na primarno europsko pravo, osobito kad je riječ o poštovanju temeljnih prava zajamčenih člankom 6. Ugovora o Europskoj uniji. Tako je Ustavno vijeće pokazalo svoje povjerenje u razinu zaštite temeljnih prava koju jamči Sud Europske unije. Osim toga, prema vrlo strogom tumačenju svoje nadležnosti iz članka 61. stavka 2. Ustava, Vijeće nema zadaću odlučivati o sukladnosti direktive s Ustavom.<sup>25</sup> Zakon kojim se prenosi direktiva ima za cilj osigurati provedbu direktive čiji je izvor izvan nacionalnoga pravnog poretka i koja izmiče kontroli ustavnosti zbog „ustavnog imuniteta“ sekundarnoga konvencionalnog prava. Isto vrijedi za zakon koji se prenosi, *a fortiori*, kad potonji materijalno preuzima prenesenu direktivu. Izniman doprinos odluke od 20. lipnja 2004. je u tomu što njome Ustavno vijeće osigurava da nacionalni zakoni, kojim se prenosi direktiva, trebaju biti sukladni prenesenoj direktivi. Štoviše, budući da članak 88. stavak 1. Ustava<sup>26</sup> daje ustavnu vrijednost članku 288. Ugovora o Europskoj uniji, Francuska otad ima ustavnu obvezu, a ne samo europsku, da „korigira“ svoju politiku prijenosa europskih direktiva. Prije je Ustavno vijeće odbijalo svaku kontrolu sukladnosti zakonskih odredbi s europskim pravom. Ipak, bilo bi pretjerano zaključiti kako će se Ustavno vijeće vratiti na sudsku praksu *IVG*. Tu je više riječ o načinu određivanja granica njegove nadležnosti razlikovanjem zakona koji izmiču njegovoj kontroli jer osiguravaju prijenos direktive i materijalno su joj sličniji, od onih koji potpadaju pod njegovu kontrolu jer se njihov sadržaj na ovaj ili onaj način udaljava od direktive. Ta kontrola sukladnosti ili kompatibilnosti zakona kojim se prenosi direktiva, sa samom direktivom, odraz je nove koncepcije mjesta koje zauzima europsko sekundarno pravo u nacionalnom pravnom sustavu.<sup>27</sup>

23 Boucher, J., Bourgeois-Machureau, B., *Le droit international, le droit communautaire, le droit interne et ... le juge administratif*, AJDA, Paris, 2008.

24 Ustavno vijeće, 10. lipnja 2004., *Loi sur l'économie numérique*.

25 Ibid.

26 Prijenos europske direktive u interno pravo rezultat je ustavnog zahtjeva.

27 Lichè, F., Potvin-Solis, L., Raynouard, A., *Le dialogue entre les juges européens et nationaux: incantation ou réalité?*, Bruxelles, Bruylant, 2004.

### 2.1.2. Priznavanje izravnog učinka europskih direktiva od nacionalnog pravnog poretka

Nacionalni sudovi u Francuskoj čija je zadaća štititi prava koja pojedinci uživaju na temelju dovoljno jasne, precizne i bezuvjetne europske direktive različito su reagirali na tu obvezu. S jedne je strane Kasacijski sud, kao čuvar osobnih sloboda, čini se, vrlo brzo usvojio zahtjeve Suda Europske unije. Tako Kasacijski sud pristaje, bez problema, osigurati mogućnost pozivanja na direktive radi njihove primjene kad one nisu prenesene ili kad nisu pravilno prenesene.<sup>28</sup>

S druge strane, Državni savjet, kao sudska tijelo kojeg se posebno tiče spor vezan uz izravni učinak europske direktive, dugo se opirao priznavanju izravnog učinka direktive. Unatoč tomu, prilagodio je svoju sudsku praksu tako da danas, pod nekim uvjetima, priznaje izravni učinak nekih direktiva. Njegova se sudska praksa danas oslanja na *distinguo* vezan uz prirodu norme protiv koje se stranka poziva na direktivu. Tek je dobro poznatom odlukom *SA Rothmans International France i SA Philip Morris France* od 28. veljače 1992. pristao dati prednost ciljevima direktive pred zakonom koji je usvojen nakon direktive, šireći tako sudsku praksu *Nicolo* na slučaj europskih direktiva koju nisu ili su loše prenesene.

Kad je riječ o općim aktima, Državni savjet smatra da se tužitelj može pozvati na direktivu protiv regulatornih mjera koje su donesene u svrhu njezina prenošenja<sup>29</sup> ili protiv kasnijih regulatornih mjera.<sup>30</sup> Također je prihvatio da se nacionalni propis može osporiti ukoliko nije predvidio mjeru koju je propisala direktiva.<sup>31</sup> Osim toga, Državni savjet osuđuje odbijanje javnopravnog tijela da poništi propis koji je nespojiv s ciljevima neke direktive.<sup>32</sup>

Kad je riječ o pojedinačnoj odluci, Državni je savjet odbio izravno kontrolirati sukladnost pojedinačnog akta s direktivom (tzv. teorija „uredbe-paravana“). Ta je sudska praksa, tzv. *Cohn-Bendit*,<sup>33</sup> još uvijek na snazi, ali je njezin doseg bitno umanjen tako da se danas tužitelj protiv neke pojedinačne odluke može pozvati na nezakonitost općeg akta koji je nespojiv s ciljevima neke direktive. Tužitelj dakle ima pravo pozvati se na neusklađenost regulatornih mjera s direktivom koju bi te mjere trebale prenijeti<sup>34</sup> ili protiv svih kasnijih regulatornih mjera.<sup>35</sup> Isto vrijedi i kad je pravilo koje stoji između direktive i pojedinačne odluke neki nespojivi zakon, opće pravno pravilo,<sup>36</sup> ili što je vrhunac ove sudske prakse, ako pravilo uopće ne

28 Izvješće 2006., *La Cour de cassation et la construction juridique européenne*, Documentation française, str. 131-133.

29 Državni savjet, 28. rujna 1984., *Confédération nationale des sociétés de protection des animaux de France et des pays d'expression française et autres*.

30 Državni savjet, 7. prosinca 1984., *Fédération des sociétés de protection de la nature*.

31 Državni savjet, 30. listopada 1996., *SA cabinet Revert et Badelon*.

32 Državni savjet, 3. veljače 1989., *Alitalia*.

33 Državni savjet, 22. prosinca 1978., *Ministre de l'Intérieur c/ Cohn-Bendit*.

34 Državni savjet, 28. rujna 1984., *Confédération nationale des sociétés de protection des animaux de France et des pays d'expression française et autres*.

35 Državni savjet, 7. prosinca 1984., *Fédération des sociétés de protection de la nature*.

36 Državni savjet, 6. veljače 1998., *Tête et Association de sauvegarde de l'Ouest Lyonnais*.



postoji.<sup>37</sup> Tako je u nizu odluka, od 5. prosinca 2005., 22. veljače 2006., 27. veljače 2006. i 10. ožujka 2006., Državni savjet poništio odluke Komisije za izjednačavanje diploma za pristup službi u lokalnoj samoupravi koje su donesene na temelju uredbe nespojive s ciljevima direktive o sustavu priznavanja profesionalnih kvalifikacija čiji je rok prenošenja istekao. Proširenje ove vrste pozivanja na nespojivost nacionalnog prava uklapa se u logiku Državnog savjeta kojom on pokazuje volju da europskom pravu dodijeli punopravno mjesto u hijerarhiji francuskih normi pritom pomirujući specifičnosti francuskoga upravnog prava.

Najzad, Državni je savjet stao uz sudsku praksu Suda Europske unije<sup>38</sup> prema kojoj sve do isteka roka za prenošenje direktive, država članica ne može zakonito usvajati zakonske ili regulatorne odredbe koje su očito suprotne ciljevima direktive i koje bi mogle dovesti u pitanje njezinu pravilnu primjenu.<sup>39</sup> Ipak, Državni savjet smatra „da nijedna odredba ugovora kojim se osniva Europska unija kao niti jedno opće načelo europskog prava ne nameće državama članicama takvu obvezu dok je prijedlog direktive još uvijek u izradi pa čak ni ako su različite institucije Europske unije dale svoje načelno odobrenje u vezi sa sadržajem“.<sup>40</sup>

### 2.1.3. Isključiva nadležnost Suda Europske unije u tumačenju europskog prava i odgoda izvršenja

Nedavno je Državni savjet potvrdio isključivu nadležnost Suda Europske unije u pogledu tumačenja ili procjene valjanosti akta sekundarnog prava s obzirom na primarno europsko pravo. U svojoj odluci *Conseil National des Barreaux* Državni je savjet bio po prvi put primoran definirati vlastite načine kontrole konvencionalnosti direktive s obzirom na članke 6. i 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava. Državni savjet, slijedeći preporuke javnog izvijestitelja, umjesto da preuzme logiku Europskog suda za zaštitu ljudskih prava prema kojoj sekundarno europsko pravo uživa osporivu pretpostavku sukladnosti s Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava, obnaša kontrolu u okviru sudske prakse *Foto-Frost*. Drugim riječima, ako se netko pozove na nevaljanost nekog akta sekundarnog prava, Državni savjet provjerava poštuje li potonji prava koja proizlaze iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i čim se pojavi ozbiljna sumnja, Sudu Europske unije prepušta odlučivanje o eventualnoj nevaljanosti predmetnog akta. Budući da u ovom predmetu to nije bio slučaj, Državni je savjet mogao primijeniti, tzv. teoriju *acte clairea*.<sup>41</sup>

Europski je sudac preuzeo teoriju *acte clairea* koja dolazi iz francuskog upravnog prava, a kasnije ju je prihvatio i sudac opće nadležnosti. Prema teoriji *acte clairea* koja proizlazi iz francuske upravno-sudske prakse, a koju je preuzeo i Sud

37 Državni savjet, 20. svibnja 1998., *Communauté de communes du Piémont-de-Barr, Service des eaux et de l'assainissement du Bas-Rhin*.

38 Sud Europske unije, 18. prosinca 1997., *Inter-Environnement Wallonie*.

39 Državni savjet, 29. listopada 2004., *M. Sueur*.

40 Državni savjet, 24. ožujka 2006., *Sté KPMG et autres*.

41 Gaudment, Y., Stirn, B., *Les grands avis du Conseil d'État*, Dalloz, Paris, 2008., str. 116.

Europske unije u presudi *CILFIT*, nacionalni je sudac oslobođen obveze upućivanja prethodnog pitanja ako je „*ispravna primjena europskog prava toliko jasna da ne ostavlja mjesto nikakvoj opravdanoj sumnji o načinu rješavanja postavljenog pitanja*“.<sup>42</sup> Činjenica da nacionalni sudac, čak i ako odlučuje u posljednjem stupnju, može biti izuzet od obveze upućivanja prethodnog pitanja, s jedne strane ublažava na izvjestan način obvezu drugostupanjskih sudova da upućuju prethodno pitanje Sudu Europske unije, a s druge ukazuje na sve veće povjerenje između europskih i nacionalnih sudova u primjeni europskog prava. Ipak, od presude *Köbler*, Sud je Europske unije strogo ograničio to povjerenje na slučajeve zlorababe teorije *acte clairea*. Odnosno, u slučaju povrede obveze nekog vrhovnog suda da uputi prethodno pitanje, na odgovornost se može pozvati država, a moguće su također i novčane kazne.

Osim toga, danas Kasacijski sud i Državni savjet puno spontanije pribjegavaju mogućnosti prethodnog pitanja nego prije. Odluka *Arcelor* od 8. veljače 2007. kojom Državni savjet postavlja prethodno pitanje Sudu Europske unije u vezi s jednim ključnim pravom, dobro odražava duh u kojem se danas odvija suradnja između nacionalnih sudova i Suda Europske unije. Što se tiče Kasacijskog suda, ni on ne oklijeva primijeniti presudu *Cilfit* objašnjavajući da, ili „*odgovor na pitanje tumačenja, kakav god bio, neće utjecati na rješenje spora*“, ili je sam u stanju protumačiti predmetno europsko pravo unatoč svoj europskoj sudskoj praksi koja se odnosi na sporni element.<sup>43</sup>

Potaknut željom da europskom pravu osigura puni učinak, Sud Europske unije dopustio je odlučivanje *ultra petita* kad to zahtijeva interes europskog prava. U presudi *Roquette*<sup>44</sup> iz 1980., Sud navodi kako „*su u okviru podjele funkcija između nacionalnih sudova i Suda u svrhu primjene članka 280. Ugovora o Europskoj uniji nacionalni sudovi zaduženi odlučiti o relevantnosti postavljenih pitanja, no Sud si zadržava pravo da iz elemenata koje dostavlja nacionalni sud izvuče one elemente europskog prava koji, s obzirom na predmet spora, zahtijevaju tumačenje ili ocjenu valjanosti.*“

U početku je Državni savjet odbacivao pravomoćnost odluka Suda Europske unije koje su donesene u vezi s prethodnim pitanjem ako je Sud odlučivao *ultra petita* proširujući iz vlastite inicijative područje odlučivanja. Taj je stav potvrdila sudska praksa *ONIC*<sup>45</sup> Državnog savjeta: „*Smatrajući, s druge strane, da ako je Sud dodao odgovoru na pitanje koje mu je upućeno napomenu o tome kako utvrđena „nevaljanost“ ne bi trebala imati učinak na ubiranje ili plaćanje kompenzacijskih iznosa od strane nacionalnih vlasti za razdoblje koje je prethodilo datumu presude, takva ocjena, koja izlazi iz okvira pitanja koje je postavio nacionalni sudac, ne može se tom sucu nametnuti kao pravomoćna.*“

42 Sud Europske unije, 6. listopada 1982., *CILFIT*.

43 Gaudment, Y., Stirn, B., str. 126.

44 Sud Europske unije, 15. listopada 1980., *Roquette*.

45 Državni savjet, 26. srpnja 1985., *ONIC*.



Unatoč tomu, Državni je savjet promijenio svoj stav odlukom plenarnog sastava za sporove od 11. prosinca 2006. u tzv. predmetu „luk“<sup>46</sup> : „čak i ako nije bilo predmetom prethodnog pitanja, svako tumačenje ugovora i europskih akata za koje je Sud ovlašten na temelju točke a) i b) članka 280. Ugovora o Europskoj uniji odsad se nameće Državnom savjetu.“

#### 2.1.4. Nevoljkost Državnog savjeta da prihvati načelo legitimnog povjerenja

Državni savjet održava stalnu sudsku praksu prema kojoj se na načelo legitimnog povjerenja, kao temeljnog načela europskog prava, moguće pozvati samo u području primjene europskog prava.<sup>47</sup> Izvan europskog prava, to je načelo nevažeće. Upravni sud u Strasbourgu pokušao ga je unijeti u nacionalno pravo presudom od 8. prosinca 1994., ali su ga potom Prizivni upravni sud u Nancyju, a onda i Državni savjet odlučili odbaciti,<sup>48</sup> zacijelo zbog „suviše subjektivnoga karaktera“ toga pojma koji je „francuskoj tradiciji stran“.<sup>49</sup>

#### 2.2. Prihvaćanje načela pravne sigurnosti u nacionalnom pravnom poretku

Državni je savjet svečano prihvatio načelo pravne sigurnosti u presudi *KPMG et autres* plenarnoga sastava za sporove od 26. ožujka 2006. Cilj je tog načela zaštititi pojedince od izmjena pravnih normi koje su, iako zakonite, toliko surove da su njihove posljedice neizbježno šokantne. Stoga Državni savjet, u ime pravne sigurnosti, obvezuje regulatornu vlast na donošenje prijelaznih mjera uz novi propis vodeći se mišljenjem svog javnog izvjestitelja koji je ustvrdio kako se „obveza donošenja prijelaznih mehanizama u nekim slučajevima čini razumnim zahtjevom koji je odraz iz zdravog razuma i dobre uprave“.<sup>50</sup>

Ovo je načelo bilo naveliko primjenjivano u sudskoj praksi Državnog savjeta, ali sve do tada nije eksplicitno potvrđeno. Načelo neretroaktivnosti upravnih akata, pravila povlačenja odluka koje stvaraju pravo, modulacija vremenskih učinaka spornih poništenja bili su, kao primjer, odraz zahtjeva za pravnom sigurnošću. Također, upravni odjeli Državnog savjeta redovito su podsjećali upravu kako joj je zadaća, kad to okolnosti zahtijevaju, predvidjeti prijelazne mjere.

Iako su je Sud Europske unije i Europski sud za zaštitu ljudskih prava odavno podigli na razinu načela, pravna je sigurnost napokon dobila isti tretman na nacionalnoj razini. No u nastavku promišljanja iznesenima u njegovu izvješću o radu za 2006. posvećenom temi pravne sigurnosti, Državni savjet donosi

46 Državni savjet, 11. prosinca 2006., *Société de Groot En Slot Allium B.V. et Société Bejo Zaden B.V.*

47 Državni savjet, 11. srpnja 2001., *FNSEA*.

48 Prizivni upravni sud Nancy, 17. lipnja 1999., *Min de l'Environnement c/ Transports Freymuth*.

Državni savjet, 9. ožujka 2001., *Entreprise de transports Freymuth*.

49 Yann Aguila, zaključak *KPMG et autres* od 24. ožujka 2006., str. 16.

50 Zaključak *Aguila*, osim *KPMG*.

samostalno načelo pravne sigurnosti u svojoj presudi *KPMG*. Najprije je oponašao Sud Europske unije, a potom se Državni savjet pokazao otvorenijim prema potrebi prijelaznih mjera nego što je to sama europska sudska praksa.<sup>51</sup>

Kada je riječ o području primjene zahtjeva za prijelaznim mjerama, on bi se trebao primjenjivati na pitanje situacija koje su u tijeku, ne ograničavajući se samo na slučaj ugovornih situacija. A kada je riječ o njegovu doseg, Državni će savjet vrlo vjerojatno tražiti ravnotežu između, s jedne strane, trenutne primjene, s obzirom na prirodu i svrhu predmetnog pravila i, s druge, prirode prava koja su dovedena u pitanje, stupnja poremećaja ili praktičnih prepreka provedbi novoga pravila. Uzimanje u obzir prirode predmetnih prava u skladu je s promišljanjem Ustavnog vijeća koje povezuje zahtjeve za kvalitetom zakona i pravnom sigurnošću s nužnim „jamstvom prava“ koje proizlazi iz članka 16. Deklaracije iz 1789.<sup>52</sup> Odsad će regulatorna vlast, ali samo kad razlozi pravne sigurnosti to opravdavaju, moći i bez ovlaštenja odgoditi primjenu zakona. No to rješenje neće biti u potpunosti novo jer je odlukom od 9. srpnja 1993. *Association « Collectif pour la défense du droit et des libertés »* Državni savjet već ocijenio da regulatorne vlasti mogu pomaknuti za šest mjeseci stupanje na snagu neke uredbe zbog „nužne odgode provedbe“ novih propisa. Ipak, regulatorna je vlast obvezna donijeti prijelazne mjere, baš kao što je to slučaj sa svakim općim načelom koje donosi upravni sudac, osim ako ne postoje zakonske odredbe koje se tomu protive.<sup>53</sup>

Državnom je savjetu dakle draže objektivno načelo pravne sigurnosti od subjektivnog načela legitimnog povjerenja. No činjenica je da službeno priznavanje važnosti načela pravne sigurnosti oslikava recipročne utjecaje nacionalnih pravnih poredaka, pravnih poredaka Unije i europskih pravnih poredaka, a sve s ciljem osnaživanja zahtjeva pravne države.

### **2.3. Modulacija vremenskih učinaka odluka o poništenju zbog povrede europskog prava**

Odbacivanje zahtjeva za poništenjem dekreta kojim se prenosi europska direktiva čija je valjanost dovedena u pitanje, ali koju je potom potvrdio Sud Europske unije, okončava odgađanje provedbe pobijanog dekreta koja je izrečena u okviru zahtjeva za odgodom. Unatoč tomu, tijekom razdoblja odgode, rok za prenošenje direktive nastavlja teći iako je valjanost direktive dovedena u pitanje. Samim time, stranke kojih se tiču direktiva i dekret koji ju prenosi ne mogu učinkovito profitirati od razdoblja prenošenja kako bi se prilagodili novim propisima. Dakle ili preuzimaju rizik prilagođavajući se direktivi koja bi mogla biti proglašena nevaljanom ili pak čekaju odluku Suda Europske unije što ih izlaže mogućnosti da se naglo nađu u situaciji nepoštovanja direktive ako je proglase valjanom, a rok prenošenja je u međuvremenu istekao. Ovo je vrlo konkretan

51 Vidi o tome Chaltiel, F., *Le juge administratif, juge européen*, AJDA, Paris, 2008.

52 Ustavno vijeće, odluka 2005-530 DC od 29. prosinac 2005., temelji se na Zakonu o porezima.

53 Ibid.

problem poduzeća koja moraju prilagoditi svoju proizvodnju novim pravilima upravljajući istovremeno svojim zalihama. Nagla primjena novoga propisa bez prijelaznog razdoblja dovela bi do toga da proizvodi na tržištu koji još nisu prodani postanu neusklađeni i samim time postaje ih nemoguće prodati.

I tako, kako bi jamčio učinkovitost roka za prenošenje direktive, kombinirajući načelo pravne sigurnosti koje je potvrdio u svojoj presudi *KPMG* od 24. ožujka 2006. i ovlast moduliranja učinaka odluke o poništenju potvrđenu presudom *Association AC!*, Državni savjet sebi priznaje ovlast da tijekom određenog razdoblja zadrži odgodu provedbe dekreta kojim se prenosi direktiva odgađajući učinke odluke o odbacivanju zahtjeva za poništenjem dekreta:

*„Smatrajući da odbacivanje zahtjeva za poništenjem akta čije je izvršenje odgodio upravni sudac koji je odlučivao u hitnom postupku ima kao rezultat da taj akt bude primijenjen ili ponovno primijenjen čim ta sudska odluka bude izrečena; no ako se čini kako je taj učinak takve prirode da, s obzirom na poteškoće svih vrsta koje iz ovog mogu proizići i koje uprava nije u stanju trenutno sama riješiti, ugrožava načelo pravne sigurnosti kada je, kao što je ovdje slučaj, odgoda izrečena prije početka provedbe akta koji predviđa prijelazni period, a čiji je rok otad istekao, na upravnom je sucu da, ako treba i po službenoj dužnosti, procijeni, uzimajući u obzir i gore navedene poteškoće i javni interes koji se vezuje za stupanje na snagu novih odredbi, i ako treba odluči da će njegova odluka o odbacivanju koja okončava prethodno izrečenu odgodu stupiti na snagu na neki kasniji datum koji će on odrediti te je također na njemu da propiše objavu svoje odluke u Službenom glasilu Francuske Republike.“<sup>54</sup>*

### **3. RAZLIČITOSTI KOJE OPSTAJU IZMEĐU EUROPSKOGA PRAVNOG PORETKA I NACIONALNOGA PRAVNOG PORETKA**

Unatoč polaganom približavanju europskoga i nacionalnoga pravnog poretka, neke „marginalne“ razlike ipak ostaju. One su vezane uz mjesto koje europsko pravo i ustav zauzimaju u hijerarhiji normi, a to je pitanje apsolutnog prvenstva europskog prava i poštivanja nacionalnog identiteta; te odvojenost vlasti i hijerarhiju sudova, a to su pitanja koja se odnose na odgovornost države članice za povredu europskog prava.

#### **3.1. Pitanje apsolutnog dosega prvenstva europskoga prava i poštovanja nacionalnog identiteta**

Prvenstvo europskog prava nad nacionalnim normama svakako je priznato, ali ono ostaje strogo ograničeno ogradama koje predstavlja ustavnost. Drugim riječima, nacionalni sudovi priznaju prvenstvo europskog prava, ali ono nema isti apsolutni

<sup>54</sup> Državni savjet, 27. listopada 2006., *Sté TECHNIA S.A.. et autres*.

karakter koji mu pridaje Sud Europske unije. Nedavno se pojavilo i pitanje poštovanja nacionalnog identiteta.

### 3.1.1. Nemogućnost nacionalnoga pravnog poretka da prizna opći doseg prvenstvu europskog prava

Rizici sukoba između europskog prava i ustavnog prava prešli su s marginalnog pitanja na stvarni problem u odnosima pravnih sustava; na proširenje područja europskog prava koje je inicirao Sud Europske unije, posebice u pogledu temeljnih prava. Nacionalni su suci uzvratili pojačanom kontrolom ustavnosti.

Članak 54. Ustava iz 1958. predviđa *a priori* sustav kontrole ustavnosti ugovora. Kada se dogodi da je ugovor suprotan ustavu, ratifikaciji ugovora mora prethoditi ustavna revizija. Kada je riječ o europskim aktima sekundarnog prava, oni ne mogu biti podvrgnuti kontroli iz članka 54., pa tako uživaju ustavni imunitet. Što se tiče kontrole ustavnosti ugovora, Ustavno vijeće, nakon što je napustilo distinkciju koju je najavilo u svojoj odluci *IVG* između ograničenja i prijenosa nadležnosti, najzad priznaje zakonitost ugovora pod uvjetom da ne ugrožavaju „temeljne uvjete obnašanja nacionalnog suvereniteta“. Vijeće donosi tri glavna elementa ovoga kriterija: poštivanje institucija Republike, kontinuitet života nacije te jamčenje prava i sloboda građana. Nakon proglašenja neustavnosti ugovora iz Maastrichta, francuski je ustavotvorac unio u Ustav Glavu XIV. (koja je postala XV.) u kojoj se eksplicitno poziva na Europsku uniju. Međutim prilagodba Ustava europskom pravnom poretku odvija se kroz revizije koje se provode po potrebi, ugovor po ugovor, a ne prema metodi opće klauzule prijenosa kao što je to slučaj u Njemačkoj ili Nizozemskoj. Francuski ustavotvorac tako zadržava „ustavna ograničenja integracije“.<sup>55</sup>

U nedostatku preciznih pravila u tekstovima koja bi dala odgovor na pitanje eventualne neosporive pretpostavke valjanosti europskih ugovora i nakon što je francuski sustav iza sebe ostavio kontrolu ustavnosti iz članka 54. ili monopol Ustavnog vijeća na tu vrstu kontrole, redovni je sud prvi dao odgovor na pitanje odnosa između europskog prava i Ustava potvrđujući neumanjivu nadmoć francuskoga Ustava.

U početku je Državni savjet u svojoj presudi *Koné*, a poslije osobito u presudi *Sarran*, naglašavao nadmoć Ustava nad međunarodnim obvezama negirajući svaku specifičnost europskom pravnom poretku i zadržavajući svoj stav iz presude *SNIP*. Prema Državnom savjetu, međunarodni ugovori, uključujući i europske, imaju samo infraustavnu i supra-zakonodavnu vrijednost. Kasacijski je sud isto učinio u svojoj presudi *Fraisie* nastavljajući time svoju sudsku praksu *Jacques Vabre* koja se temelji na specifičnosti europskoga pravnog poretka.

<sup>55</sup> Vidi o tome Genevois, B., *La Convention européenne des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: complémentarité ou concurrence?*, RFDA, Paris, 2012.

Stav nacionalnih sudova će se mijenjati od odluke Ustavnog vijeća donesene 10. lipnja 2004., ali ipak neće ići do priznanja apsolutne i bezuvjetne superiornosti europskog prava nad ustavom. Ustavno je vijeće u sporu iz ljeta 2004. zadržalo *in fine* neumanjivu nadmoć Ustava, no odbacilo je kao temelj članak 55. Ustava kako bi se pozvalo na članak 88. stavak 1. Ustava te priznaje, s jedne strane, isključivu nadležnost europskog suca u ocjenjivanju valjanosti europskih akata, a s druge, ustavni zahtjev prenošenja direktiva. Ipak, Ustavno vijeće previđa mogućnost ograde ustavnosti: „*prenošenje europske direktive u nacionalno pravo rezultat je ustavnog zahtjeva kojemu ne može biti zapreke osim ako ne postoji odredba izričito suprotna Ustavu*“. Odluka od 19. studenog 2004. o Ugovoru o ustavu za Europu potvrđuje taj stav i bez uvijanja učvršćuje Ustav na vrhu francuskoga pravnog poretka. Naziv Ugovora o ustavu za Europu „*ne utječe na postojanje francuskog Ustava ni na njegovo mjesto na vrhu pravnog poretka*.“ Priznavanje specifičnosti europskoga pravnog poretka od strane Vijeća proizlazi iz nacionalnoga pravnog poretka na čijem vrhu caruje Ustav. Potom je Ustavno vijeće preciziralo pojam „izričitih odredbi Ustava“. U svojoj odluci od 27. srpnja 2006. te odluci od 30. studenog 2006., Ustavno vijeće koristi izraz: „*suprotno pravilu ili načelu svojstvenom francuskom ustavnom identitetu, osim ako ustavotvorac nije na to pristao*.“ Osim toga, Ustavno vijeće osigurava samo kontrolu očitih pogrešaka u prenošenju direktiva: „*...kada mora odlučivati prije objave zakona u roku predviđenom člankom 61. Ustava, Ustavno vijeće ne može uputiti Sudu Europske unije prethodno pitanje predviđeno člankom čl. 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije; posljedično tome, Ustavno vijeće može proglasiti nesukladnom temeljem članka 88. stavkom 1. Ustava samo zakonsku odredbu koja je očito nespojiva s direktivom koju treba prenijeti; u svakom slučaju, na nacionalnim je sudbenim vlastima da, ako je potrebno, upute prethodno pitanje Sudu Europske unije*“.

Pravila i načela svojstvena ustavnom identitetu Francuske odgovaraju odredbama Ustava koje su specifične za nacionalni pravni poredak i ne može ih se naći u europskom pravnom poretku. Tako je, na primjer, francuski koncept laičnosti dio tog skupa ustavnih normi koje su tako intimno vezane uz identitet Francuske da se na njega ne može primijeniti prvenstvo europskog prava.

Prateći sudsku praksu Ustavnog vijeća i Državni je savjet potom omekšao svoju sudsku praksu u presudi *Sarran* iz 1998. U odluci *Arcelor* (8. veljače 2007.) svog plenarnog sastava za sporove, Državni savjet odbija kontrolirati ustavnost europskih direktiva, ali osigurava kontrolu ispravnog prenošenja direktive u nacionalno pravo sukladno zahtjevima iz članka 88. stavka 1. Ustava: „*Uzimajući u obzir da se, na temelju članka 55. Ustava, „ugovori ili sporazumi koji su redovno ratificirani ili odobreni imaju od svoje objave viši autoritet od zakona pod uvjetom, za svaki sporazum ili ugovor, da ih primjenjuje druga strana“, prvenstvo na taj način dodijeljeno međunarodnim obvezama ne može se u nacionalnom poretku nametnuti načelima i odredbama ustavne vrijednosti; uzimajući u obzir da se temeljem odredbi članka 88. stavka 1. Ustava prema kojem „Republika sudjeluje u Europskoj uniji sastavljenima od država koje su svojevrijem, na temelju osnivačkih*

ugovora, pristale obnašati zajednički neke od svojih nadležnosti“ iz čega proizlazi ustavna obveza prenošenja direktiva, kontrola ustavnosti općih akata koji izravno osiguravaju prijenos provodi na poseban način kad su prenesene precizne i bezuvjetne odredbe.“

Baš kao i Ustavno vijeće, Državni se savjet više ne oslanja na članak 55. Ustava, nego na članak 88. stavak 1. priznajući tako specifičnost europskoga pravnog poretka i ustavni zahtjev za jamstvom prvenstva europskog prava nad nacionalnim pravom. Državni savjet provodi kontrolu ustavnosti temeljem članka 88. stavka 1. Ustava, koje odsad upravni sudac mora primjenjivati na općim aktima, kojima se prenose bezuvjetne i precizne odredbe neke europske direktive. Upravni će sudac u europskom pravnom poretku morati potražiti pravila ili načela Europske unije slična ustavnim pravilima ili načelima na koje se stranka poziva u pobijanju nekog općeg akta prenošenja: „na upravnom je sucu da, kada mu je podnesen pravni argument o zanemarivanju neke odredbe ili načela ustavne vrijednosti, potraži postoji li pravilo ili opće načelo europskog prava koje, s obzirom na svoju prirodu, svoj doseg i način na koje je protumačeno u trenutačnom stanju sudske prakse europskog suca, jamči svojom primjenom učinkovitost poštovanja navedene odredbe ili ustavnog načela; u slučaju da je odgovor potvrđan, na ustavnom je sucu da potraži, kako bi bio siguran u ustavnost dekreta, je li direktiva koju ta dekret prenosi sukladna tom pravilu ili općem načelu europskog prava.“

Ako pronade slična europska pravila ili načela, upravni sudac kontrolira sukladnost općeg akta kojim se prenosi direktiva s tim pravilima i načelima dajući tako europskom pravu potvrdu o sukladnosti u području zaštite temeljnih prava. Materijalno gledano, Državni savjet kontrolira sukladnost direktive, akta sekundarnog prava, ugovoru koji je akt primarnog europskog prava. Prema sudskoj praksi *Foto-Frost*, samo Sud Europske unije ima nadležnost proglasiti neki akt sekundarnoga europskog prava nevaljanim. U tom će slučaju Državni savjet morati uputiti prethodno pitanje. S druge strane, ako ne postoji veća poteškoća, Državni savjet primjenjuje „teoriju *acte claire*“: „na njemu je da, u nedostatku ozbiljnije poteškoće, odbaci navedeni pravni razlog ili, u suprotnom slučaju, uputi Sudu Europske unije prethodno pitanje u uvjetima predviđenim člankom 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije“. Zanimljivo je da u ovom slučaju, Državni savjet odabire uputiti prethodno pitanje Sudu Europske unije. Njegov postupak u potpunosti se uklapa u sudsku suradnju. Mogućnost Državnog savjeta da uputi prethodna pitanja Sudu Europske unije nadoknađuje nemogućnost Ustavnog vijeća da učini isto to.<sup>56</sup>

Državni savjet ipak previđa granice te kontrole u slučaju da pravilo ili načelo ustavne vrijednosti na koje se stranka poziva u osporavanju općeg akta kojim se prenosi direktiva nema svog parnjaka u europskom pravu. Državni se savjet ipak kloni od preuzimanja pojma ograde ustavnosti pravila i načela svojstvenim ustavnom identitetu Francuske koje je donijelo Ustavno vijeće. Ne želi se upustiti

56 Vidi o tome Pertek, Jacques, *Coopération entre juges nationaux et Cour de justice de l'UE, Le renvoi préjudiciel*, Bruylant, Bruxelles, 2013.



na taj teren na kojem je Ustavno vijeće bez sumnje u stanju bolje manevrirati. Državni je savjet skloniji pragmatičnijoj analizi učinkovitosti jamčenja prava i sloboda: „*naprotiv, ako ne postoji pravilo ili opće načelo europskog prava koje jamči učinkovitost poštovanja navedene odredbe ili ustavnog načela, zadaća je upravnog suca da izravno ispita ustavnost pobijanih regulatornih odredbi.*“<sup>57</sup>

Ali svakako nalazimo na ideju pravila ili načela svojstvenih ustavnom identitetu Francuske, tj. prema J-E Schoettlu, „specifičnih“ za nacionalni pravni poredak. Odluka *Arcelor* nesumnjivo predstavlja korak naprijed u delikatnim odnosima između ustavnog prava i europskog prava. Stav koji je usvojio Državni savjet je stav koji je odraz suradnje sudaca.

#### **4. ODGOVORNOST DRŽAVE ČLANICE ZA KRŠENJE EUROPSKOG PRAVA**

Oslanjajući se na obvezu jamčenja „*potpune učinkovitosti europskih normi*“, kao i na obvezu „*uklanjanja nezakonitih posljedica kršenja europskog prava*“ koje proizlazi iz članka 10. Ugovora o ustavu za Europu, Sud Europske unije je postavio načelo prema kojem su države članice dužne ispraviti štetu koju su pojedincima uzrokovala kršenja europskog prava, a koja se mogu pripisati državama članicama, uključujući i štetu koja je nastala djelovanjem ili nedjelovanjem nacionalnog zakonodavca.<sup>58</sup>

Državni savjet ga je pratio u toj logici zaključujući u svojoj presudi *S. A. Rothmans International France i S.A. Philip Morris France* od 28. veljače 1992. da se država može pozvati na odgovornost zbog nezakonitosti regulatornih odluka koje su donesene na temelju nacionalnog propisa koji je nespojiv s ciljevima neke europske direktive. Ako je ova odluka zaslužna za prekid sa sudskom praksom od 23. ožujka 1984. (presuda *Alivar*) u kojoj se država pozivala na odgovornost samo u slučaju odgovornosti bez počinjenja pogreške, ipak je činjenica da si ta sudska praksa dopušta izvjesnu slobodu u odnosu na ortodoksiju Unije: pogreška se ne pripisuje zakonodavcu, nego regulatornoj vlasti.

Presuda *Ceccaldi* od 10. ožujka 2006. potvrđuje tu sudsku praksu prihvaćajući pravni argument o nezakonitosti presude koja je nespojiva s načelom jednakosti plaća iz Ugovora o osnivanju Europske zajednice iako, u ovom konkretnom slučaju, tužitelj u konačnici nije mogao dobiti naknadu štete koja je proizišla iz te pogreške jer šteta nije bila „izravna i sigurna“. Spor zbog odgovornosti države zbog zanemarivanja europskog prava je, s druge strane, na Kasacijskom sudu, gotovo nepostojeći.

Dok je Sud Europske unije produbio svoju teoriju o odgovornosti države zbog kršenja europskog prava u svojoj načelnoj presudi *Brasserie du Pêcheur – Factortame III* od 5. ožujka 1996., francuski je upravni sudac ne tako davno bio

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> Odluka *Francovich et Bonifaci* od 19. rujna 1991.

nesklon priznati pravo na naknadu štete koja je nastala uslijed povrede europskog prava od strane zakonodavca. Ta nesklonost koja je rezultat koncepcije zakona kao neosporivog i nepogrešivog akta, dovela je suca do toga da je uzrok štete pripisivao nekom drugom, kao što o tomu svjedoči odluka *Rothmans International i SA Philip Morris France* od 28. veljače 1992. Francuska je država mogla biti predmetom tužbe zbog povrede pred Sudom Europske unije, no čini se da je tužba koja dovodi u pitanje odgovornost države zbog zakona koji je nespojiv s europskim pravom bila nemoguća pred nacionalnim sudovima prije nego što je ta procedura bila dovršena.

Prvi se pokušaj promjene dogodio pred upravnom sudu u Clermont-Ferrandu koji je načelo odgovornosti zbog pogreške države zakonodavca u slučaju nepoštovanja europskog prava izvukao iz čl. 55. Ustava. Šteta je što se upravni sud nije nadahnuo odlukom *Société Gillot* koju je donio plenarni sastav za sporove Državnog savjeta 12. svibnja 2004. Državni je savjet smatrao da je europski propis izravno primjenjiv u nacionalnom pravnom poretku te da ne dopušta nacionalnim vlastima nikakvu diskrecijsku ovlast u provedbi pravila koje donosi. Primjena donesenih pravila „na nacionalne vlasti“ bez ikakva drugog pojašnjenja može se savršeno tumačiti kao mogućnost da se dovede u pitanje odgovornost bilo koje nacionalne vlasti, kakva god ona bila, uključujući i zakonodavca, u slučaju nanošenja štete uslijed kršenja europskog prava ako je ta vlast raspolagala diskrecijskim ovlastima u donošenju pobijanih mjera.

Odlukom *Gardedieu* od 8. veljače 2008. plenarnog sastava za sporove, Državni savjet priznaje odgovornost države ukoliko zakonodavac zanemari međunarodne obveze Francuske. Iako se u ovom slučaju radi o kršenju članka 6. stavka 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava, i dalje stoji da ova načelna sudska praksa teži tomu da se primjenjuje i na europsko pravo. Iako nije izričito naveo režim odgovornosti, čini se kako je Državni savjet prihvatio objektivni režim odgovornosti bez pogreške slijedeći svoju sudsku praksu *Sté La Fleurette* iz 1938., no ne preuzimajući uvjet za tešku i posebnu štetu. Naravno, pozivanje države na odgovornost zbog toga što je zakonodavac zanemario neku međunarodnu obvezu Republike Francuske zahtijeva postojanje izravne i sigurne veze između suprotnosti zakona s međunarodnom konvencijom i štete koju je pretrpio tužitelj. Jasno je da takva izravna veza često neće postojati. Zapravo, situacija u kojoj je nastala šteta rezultat je upravnog akta koji je donesen radi provedbe zakona što spor smješta u područje sudske prakse *Sté Arizona Tobacco Products*. Tu izravnu vezu može prekinuti pogreška koju je počinio sudac tumačeći zakon u odnosu na međunarodne konvencije. Pa se tako čini da sudska praksa *Gardedieu* poziva na ponovno ispitivanje sudske prakse *Darmont* u vezi s odgovornošću države zbog djelovanja nacionalnog suda.<sup>59</sup>

Konstrukcija odgovornosti države u europskom pravu kakva je nastala u sudskoj praksi obogatila se novim etapama u svom razvoju u vezi s povredom europskog prava koje proizlazi iz sudskih odluka. U presudi *Köbler* od 30. rujna

<sup>59</sup> Gaudement, Yves et Stirn, Bernard, str. 179.

2003., Sud Europske unije ustvrdio je kako je sudska praksa *Francovich* također primjenjiva na odluke najviših sudova, „u iznimnom slučaju kad je sudac na očit način zanemario pravo koje je na snazi“. Dvije se primjedbe moraju iznijeti o utemeljenosti takve koncepcije odgovornosti država članica u obnašanju sudbene vlasti. Prvo; načelo poštovanja pravomoćnosti moglo bi se destabilizirati. Drugo; hijerarhija nacionalnih sudova trebala bi nestati u ovom području. U presudi *Traghetti* od 13. lipnja 2006., Sud Europske unije potvrdio je tu sudsku praksu ne navodeći precizno što podrazumijeva pod „očito zanemarivanje“ europskog prava. Ovom je presudom sudska praksa *Köbler* postala primjenjiva u slučaju pogrešnoga tumačenja europskog prava od strane najvišeg suda. Presuda *Traghetti* mogla je biti dobra prilika da se razjasne načela koja su u temelju presude *Köbler*. Jesu li svi rizici koje podrazumijeva ta sudska praksa dovoljno uzeti u obzir? Čini se da je Sud stao na pola puta ustvrdivši kako dolazi do očite povrede europskog prava kada tumačenje suca „ima očito pogrešan doseg, osobito s obzirom na relevantnu sudsku praksu Suda u tom području“. Ne bi li takva sudska praksa kod prvostupanjskih upravnih sudova koji odlučuju o tužbi koja dovodi u pitanje odgovornost države mogla izazvati refleks prethodnog pitanja zbog razloga koji sami sebe objašnjavaju? Tako da bi si Sud, *de facto*, ako se na to ne pripazi, mogao pripisati, opet *de facto*, kvazikasacijsku ulogu u odnosu na sve vrhovne sudove država članica. A upravo se to pokušavalo izbjeći od stupanja na snagu Rimskog ugovora. Kako god bilo, Državni se savjet u svojoj se presudi *GESTAS* od 18. lipnja 2008. priklonio toj sudskoj praksi zaključivši:

*Uzimajući u obzir da na temelju općih načela koja uređuju odgovornost javne vlasti teška pogreška koju upravni sud načini u obnašanju sudbenih vlasti može otvoriti pravo na naknadu štete; da ukoliko se tijelo koje se drži presude suprotstavlja dovođenju te odgovornosti u pitanje u slučajevima kada je navodna teška pogreška rezultat samog sadržaja sudske odluke i kada je ta odluka postala pravomoćna, odgovornost države se ipak može dovesti u pitanje u slučaju da sadržaj sudske odluke očito krši europsko pravo čiji je cilj osigurati prava pojedincima...“*

## ZAKLJUČAK

Tijekom posljednjih pedeset godina, nacionalni sudovi u Francuskoj bili su suočeni s nekoliko velikih promjena, među kojima se nalazi uključenje u pravni poredak zajednice.

Državni je savjet, posebice posljednjih godine prisvojio metode u tumačenju i razmišljanju Suda Europske unije u više važnijih odluka: vidi posebice *KPMG* (Plenarni sastanak od 24. ožujka 2006.), *Sté de Groot* (11. prosinca 2006.), *Arcelor* (Plenarni sastanak, 8. veljače 2007.), *Gardedieu* (Plenarni sastanak, 8. veljače 2007.), *Nacionalno vijeće Odvjetničkih komora Francuske* (Odjel, 10. travnja 2008.), *Gestas* (18. lipnja 2008.).

Ovdje se radi samo o sudskoj ulozi Državnog savjeta, odnosno donošenja odluka u upravnom sporu. No, podrazumijeva se da Državni savjet donosi i odluke

u savjetodavnom smislu. Šest upravnih odjela Državnog savjeta svakodnevno pri svom razmišljanju uzima u obzir cjelokupnu sudsku praksu europskog suda. Uzimanje u obzir presuda dovelo je do toga se ponovno napišu cijeli kosturi francuskih zakonika, posebice onih koji se odnose na poreze, financije, na sustav kažnjavanja ili na pretrage kućanstava..., itd. Kada se radi o Odsjeku za izvješća i studije, u tri godine, taj je odsjek najvišim vlastima u Francuskoj državi predao godišnje izvješće i studiju u potpunosti posvećenu pravu Unije.

K tomu, kada se radi o njegovoj organizaciji, o sastavu sudskih vijeća, o samom imenovanju njegova povjerenika vlade koji je postao javni izvjestitelj, Državni je savjet u nizu presuda *Kress*, *Procola*, osmislio četiri nacrtu dekreta, od kojih je potonji objavljen početkom 2010., i zakon koji se usklađuje s „europskim normama“.

Zapravo, iz unakrsnih i komplementarnih sudskih praksi proizlazi da je svaka sudska praksa bitan protagonist svakodnevnih interakcija koje proizlaze iz sukoba ili mirenja ideja. Bogatstvo tih razmjena je neupitno. Sud Europske unije, a zatim Državni savjet, donijeli su vrlo važne presude, u predmetu *Arcelor* kada su dva suda samostalno i u svjetlu svojih vlastitih pravnih ideja ocjenjivali bitna načela kao što je načelo jednakosti, zaštite poslovne tajne, „jednakosti oružja“ između stranaka, poštovanja saslušanja obje stranke te objektivne nepristranosti svakog suda.

Ako se može i činiti da postoji ponekad mala razlika u smislu jednog ili drugog načela ili u stajalištu, međutim ostaje činjenica da je utjecaj europske sudske prakse omogućio da se na nacionalnoj razini, Francuske, postavi pitanje o promjenama do kojih treba doći u načelima jednakosti, pravne sigurnosti, odnosno čak i legitimnoga povjerenja. U tom smislu, primjer primjećujemo u sudskoj praksi Državnog savjeta koja omogućuje da se uključi stroga odgovornost Države koja nesumnjivo predstavlja jednu od pozitivnih posljedica sudskih praksi Suda Europske unije (8. veljače 2007., *Gardedieu*).

Naravno, kako je na sve navedeno u bitnome utjecalo određene osobine Državnog savjeta. U tom smislu važno je istaknuti kako je najvažnija osobina Državnog Savjeta nezavisnost njegovih članova. Izvan razdoblja jake krize niti jedna državna vlast nije pokušavala utjecati na smisao odluka Državnog Savjeta vršeći pritisak na njegove članove, pa i dovoditi u pitanju njihovu nesmjernost, koja ipak nije bila nigdje zapisana u zakonu. Interna pravila Savjeta, koja su u potpunosti običajna, kao što su promaknuće u viši stupanj (zvanje), uloge kojima su im povjerene najvažnije funkcije u sporovima, uzrokuje da nitko danas, osim možda nekoliko nesretnih žalitelja, ne osporava nezavisnost upravne jurisdikcije.<sup>60</sup>

Drugi je aspekt da zbog te nezavisnosti, ali također zbog blizine s upravom, upravna jurisdikcija predstavlja dokaz velike smjelosti u svojoj kontroli upravnog djelovanja. To vrijedi i za prekoračenje ovlasti, gdje, osobito danas zbog korištenja hitnog postupka, upravni sudac ponekad donosi spektakularne odluke.

<sup>60</sup> Prije svega govorimo o Državnom savjetu, ali također možemo reći isto i za sudove i tribunale čije djelovanje osigurava sam Državni savjet.

Treći je aspekt iznimna lakoća pristupa upravnoj jurisdikciji. Postupak je besplatan, tužitelj čak ne mora niti imati odvjetnika osim u točno zadanim situacijama te može djelovati samo kako bi tražio poništenje bilo koje upravne odluke.

Konačno, četvrti je aspekt da upravni sudac podcjenjuje potrebu za upravnim djelovanjem i obrane općeg interesa naspram pojedinačnih interesa, nego da ide preko uravnoteživanja ta dva različita stajališta. To se zove teorija bilance koju je uvela odluka od 28. svibnja 1971. godine *Ville nouvelle Est*, kako bi se procijenila javna korist velikih građevina kojom se može dovesti u pitanje vrlo teške i skupe projekte, ali koja se primjenjuje krajnje obazrivo.

I da na kraju citiramo Marceaua Longa: „Politički potezi vlade imaju nebrojene političke i upravne implikacije. Naša je funkcija da ih odvagamo i da damo savjete. To je francuski izum koji je možda opstao kao jedno od obilježja genijalnosti naše institucionalne tradicije. Uključivanje jednog korpusa državnih službenika u izradu pravnih pravila dok ona nastaju i poprimaju oblik i njihovo uključivanje u donošenje odluka podrazumijeva da je riječ o nastojanju da se uspostavi i zajamči sklad i učinkovitost od trenutka kada se pravila koncipiraju do njihove provedbe.”<sup>61</sup>

Kao i Jean Rivera: „Dakako, postoje presude o kojima se može diskutirati i one koje su diskutabilne; ali se ne smije dogoditi da se od stabala ne vidi šuma; rad Državnog savjeta, zamišljen na dugi rok, predstavlja izniman povijesni uspjeh. Kakav god bio, uklopio se u naše poimanje Države; riječ je o iskustvenoj činjenici; totalitarni režimi koji su nastali u zemljama gdje je postojala kontrola upravnog suca nad izvršnom vlasti, smjesta su se oslobodili tog cenzora; a ponovno se pojavio kada bi potonuli ili počeli propadati. Na taj način, neovisno o vlastitoj vrijednosti, institucija poprima neku vrst simbola; postaje jednom od glavnih sastavnica liberalne države. Svaki napad na njezinu neovisnost i ovlasti ne bi se mogao protumačiti drugačije nego kao virtualna prijetnja usmjerena protiv načela koje utjelovljuje. Slobodno i otvoreno prihvaćanje njegovih odluka je pak obilježje vlasti koja je dovoljno sigurna u sebe da se nema čega bojati, niti od pravnog poretka niti od sudaca.”<sup>62</sup>

61 Ulomak iz govora potpredsjednika, Marceaua Longa, održanog na glavnoj skupštini Državnog savjeta 1990.

62 Riviero, Jean, *Uloga Državnog savjeta u francuskoj tradiciji*, *Le Monde*, 31. listopada 1962.

## Summary

### CONSEIL D'ETAT AND EU LEGAL ORDER

This paper investigates approaching between the French legal order and the legal order of the European Union. Pointing to the most important elements convergence of judicial practice: the priority and specific quality of European law; direct effect of European directives; interpretation of European law; Reception of the principle of legal certainty in national law. Furthermore, it was point to the differences which exist between the European legal order and the national legal order, and the responsibility of the EU Member State (France) for violating European law. In doing so, it draws attention to the decision of the Conseil d'Etat in an advisory meaning.

**Keywords:** *Conseil d'Etat, european legal order.*

## Zusammenfassung

### FRANZÖSISCHER STAATSRAT UND RECHTSORDNUNG DER EUROPÄISCHEN UNION

In dieser Arbeit wird die Annäherung zwischen der Französisch Rechtsordnung und der Rechtsordnung der Europäischen Union untersucht. Es wird auf die wichtigsten Elemente der Annäherung der Gerichtspraxis hingewiesen: den Primat und die Besonderheit des Europäischen Rechts; die unmittelbare Wirkung der EU-Richtlinien; die Auslegung des Europäischen Rechts; die Umsetzung des Grundsatzes der Rechtssicherheit ins nationale Recht. Darüber hinaus wird auf die Unterschiede hingewiesen, die zwischen der Europäischen Rechtsordnung und der nationalen Rechtsordnung bestehen aber auch auf die Verantwortung des Mitgliedstaates (Frankreich), wenn es zur Verletzung des Europäischen Rechts kommt. Dabei verweist man im Beratungssinne auf die Entscheidung des Staatsrates.

**Schlüsselwörter:** *Staatsrat, Europäische Rechtsordnung.*



## Riassunto

### **IL CONSIGLIO DI STATO FRANCESE E L'ORDINAMENTO GIURIDICO DELL'UNIONE EUROPEA**

Nel lavoro s'indaga circa l'avvicinamento tra l'ordinamento giuridico europeo e quello dell'Unione europea. Si evidenziano gli elementi di avvicinamento più significativi nella giurisprudenza: il primato e la peculiarità del diritto europeo; l'efficacia diretta delle direttive europee; l'interpretazione del diritto europeo; la recezione del principio di certezza giuridica nel diritto nazionale. Ancora, si pongono in rilievo le diversità che permangono tra l'ordinamento giuridico europeo e l'ordinamento giuridico nazionale, come anche la responsabilità dello Stato membro (Francia) per la violazione del diritto europeo. Inoltre, si presta attenzione alle decisioni del Consiglio di Stato in funzione consultiva.

***Parole chiave:*** *Consiglio di Stato, ordinamento giuridico europeo.*